

商业银行市场退出监管机制分析

郎伟芳

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 商业银行的市场退出监管是其监管法律制度当中不可或缺的环节, 它与准入监管和营运监管共同构成健全的商业银行监管法律体系。在我国法律规定和实践中, 该制度长期都存在着缺陷, 这需要我们正视这些问题并寻求一定的解决之道。

关键词: 市场退出; 商业银行; 退出监管

中图分类号: F83

文献标识码: A

文章编号: 1672-3198(2011) 03-0156-01

1 商业银行市场退出监管的必要性

商业银行市场退出主要是指商业银行被动地退出金融市场, 从而结束或消灭法人资格的行为。市场退出监管不仅考虑银行的市场退出, 也更侧重使银行妥善退出市场, 从而将市场退出的风险和不良影响减到最小。它并不是一项孤立的制度, 而是与银行监管、银行危机救助、退市支持制度等有着紧密联系。

商业银行是特殊性质的企业, 拥有巨额资本, 在市场退出过程中会涉及多方当事人的利益, 一旦处理不当就可能影响到一国整体的金融稳定与安全, 因而大多数国家都对商业银行的市场退出建立了完善的监管制度, 从而使其能够将其退出的负面效应降到最小, 我们也非常有必要进行商业银行市场退出监管。

2 商业银行退出监管中存在的问题

首先是缺乏明确的立法规制。现有的金融法规里, 《商业银行法》中用专章只对接管的前提、目的、时限和终止进行了概括性的表述, 而没有对市场退出的定义及相关内容进行详细而明确的规定。《中国人民银行法》中甚至连“接管”一词也未涉及, 只是用“中国人民银行依法对金融机构及其业务实施监督管理, 维护金融体系的合法稳健运行”这一弹性条款对人民银行接管商业银行、处理其市场退出进行了授权。2000年实施的《金融资产管理公司条例》在我国金融机构市场退出处理机制上具有深远意义, 因为该条例的出台本身就是国有商业银行不良债务清理的产物。2009年, 银监会起草的《银行业金融机构破产条例》初稿形成, 探索了十多年的金融机构破产问题终于破冰。

其次是缺乏有效的操作制度。商业银行的市场退出监管制度在我国并没有形成完整的体系, 有关条款零星分散, 而条款中所涉及的具体制度设计也不尽完善, 很多细节问题都未解决。在现实中, 央行的最后贷款人援助经常变成资本注资, 不加区别地进行救助的过度保护, 客观上鼓励了银行进行投机行为, 加剧了金融风险。虽然近年来运用接管措施化解了大量的金融风险, 积累了一定的经验, 但仍然存在着很多的不足, 如接管条件的立法不是十分明确、接管制度还缺乏重组、整顿等配套措施、接管机构不明确等, 需要有更详细的操作性规定, 还应赋予监管部门在资产定价和处置方面更多的决定权。在我国, 重组也往往没有起到其应有的优化作用及消除风险的作用, 而只是通过增大资产规模掩盖问题, 并没有从本质上化解和分散风险。此外, 我国尚未建立起存款保险制度, 储户的存款利益很难得到保护, 政府代替金融机构买单的方式不利于银行业市场机制的建立。

3 我国商业银行市场退出监管的完善

首先是完善危机救助制度。确立最后贷款人制度“建设性模棱两可”原则, 以消除商业银行对央行最后贷款人制度的依赖心理及合理预期, 同时开辟多种资金渠道、完善银行监管信息披露与交流制度、建立救助“成本——效益”评估制度。完善银行接管制度, 明确接管条件, 建立专门的接管机构等; 完善银行重组制度要考虑定价与信息披露相关制度, 加强对引进外资的监管, 重视发挥本土民营资本的作用的同时, 强化国有商业银行的机构重组工作, 加强资产管理公司改革, 建立完善的资产管理制度。

其次是完善商业银行市场退出形式。完善银行并购的法律保障体系, 规范银行并购中的政府行为, 客观对待银行并购。进一步明确撤销条件, 以《商业银行监管评级内部指引(试行)》为基础, 将商业银行的撤销条件具体化。撤销托管制度可以借鉴美国的相关做法, 由拟设立的存款保险机构作为托管者, 并给予存款保险机构进行行政强制清算的权力。此外, 要完善破产方式, 作为企业法人, 商业银行破产应该按照企业破产的程序, 纳入《企业破产法》的调整范围。但是, 由于商业银行的债权人众多, 应对商业银行破产在实体和程序方面做特殊的安排, 结合适用有关金融机构破产的特殊性规定。银监会起草的《银行业金融机构破产条例》的初稿只是迈出了一小步, 鉴于效力位阶的考虑, 在条件成熟时, 应当及时将其提升到“法律”的层次上来, 制定专门的《金融机构破产法》, 明确破产标准、破产申请人、破产管理人、破产存款保护等规定。

最后是要建立存款保险制度, 以完善商业银行市场退出的支持制度。金融稳定是影响社会稳定的重要因素, 从维护社会安定、金融安全的立场出发, 应当重视投资者利益保护问题, 因此有必要尽快建立存款保险制度。建立存款保险制度应该立法先行, 通过制定《存款保险法》明确存款保险组织机构、机构职责权限等一系列制度要素。此外, 在存款保险机构的职能设置上, 应顺应各国存款保险机构职能综合化的趋势, 赋予其多重职能, 如监管职能、危机救助职能、破产处置功能。

参考文献

- [1] 阎维杰. 金融机构市场退出研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006, 6(1).
- [2] 黎四奇. 金融监管法律问题研究——以银行法为中心的分析[M]. 北京: 法律出版社, 2007, 10(1).
- [3] 徐孟洲等. 融监管法研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008, 11(1).

作者简介: 郎伟芳, 厦门大学法学院 2009 级经济法专业硕士研究生。